

إن الإدارة العامة تشمل كل هيئة عامة، مركزية أو محلية أوكلت إليها السلطة السياسية وظيفية تلبية الحاجات العامة، على إختلاف صورها وتشمل أيضا أسلوب عمل هذه الهيئات و طابع علاقاتها فيما بينها وعلاقاتها بالأفراد و كذلك نشاطاتها و أعمالها الإدارية و عناصرها. سنتناول هذا الفصل التمهيدي في مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة

المبحث الثاني: أعمال الإدارة العامة

المبحث الأول: مفهوم الإدارة العامة

إن تعريف الإدارة العامة مر بعدة محاولات لتعريفها فقد إنقسم المفكرون في تحديد مفهوم الإدارة العامة وهذا ماتحمله هذه الهيئة من أبعاد مختلفة وكذا نشاطاتها المترابطة ببعضها البعض والتي تعتمد عليها الإدارة من أجل تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله بواسطة عناصر هذه الإدارة.

سنتناول في هذا المبحث ثلاث مطالب على التوالي:

-المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

-المطلب الثاني: نشاط الإدارة العامة

-المطلب الثالث: عناصر الإدارة العامة

المطلب الأول: تعريف الإدارة العامة

الفرع الأول: التعريف اللغوي

إن كلمة الإدارة في اللغة العربية تعني جعل الشيء يدور فيقال "محرك السيارة يدير عجلاتها و إدارة العجلات معناها التسبب في دوراتها أو دفعها إلى الدوران"

الفرع الثاني: التعريف الإصطلاحي

يقصد بالإدارة العامة استخدام جهد مشترك لتحقيق هدف موحد فالإدارة تعترف وجود جهد مشترك أو جماعي يقوم به يعني العاملين بتوجيه واع من يتمتع بقدر من السلطة عليهم⁽¹⁾.

1 - تعريف تايلور: عرفها تايلور بأنها المعرفة الصحيحة كما يراد أن يقوم الأفراد به ثم التأكد من أنهم يفعلون ذلك بأحسن طريقة و أرخص التكاليف.

2 - تعريف صفري فايول: أن تدير هو أن تنشأ و تخطط وتنظم و تصدر الأوامر وتنسق وتراقب⁽²⁾.

(1)- ماجد راغب الحلو علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية دار الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص 07 .

(2)- محمد قاسم الفزلوني، مبادئ الإدارة، دار الصفاء للنشر و التوزيع ، مصر 2001، ص 25.

3 - تعريف الأستاذ ليونارد هوايت: عالم الإدارة العامة الأمريكي - الإدارة العامة بأنها: "تتكون من جميع العمليات التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة".

أما الأستاذ فيغتر فيقول: "الإدارة العامة قطاع متخصص من الميدان الشامل و هو الإدارة و يمكن تعريفها في المعنى الواسع بأنها تنسيق الجهود المتعددة بقصد تحقيق السياسة العامة

4 - تعريف ليفتخستون: هو عملية الوصول إلى الهدف بأحسن الوسائل و التكاليف الملائمة وفي الوقت الملائم⁽¹⁾.

وفي الأخير وفي حقيقة الأمر أن الذي يهمننا هو إعطاء تعريف شامل وجلي للإدارة العامة التي هي فرع من السلطة التنفيذية و التي تقوم بتنفيذ سياسة الدولة التي تهدف إلى تحقيق النفع و الصالح العام فإن الإدارة العامة هي جميع العمليات أو النشاطات الحكومية التي تهدف إلى تنفيذ السياسة العامة للدولة وهي تنفيذ الأعمال بإستخدام الجهود البشرية و الوسائل المادية استخداما يعتمد على التخطيط والتنظيم و التوجيه وفق منظومة موحدة تستخدم الرقابة في تصحيح مساراتها وترمي إلى تحقيق الأهداف بكفاءة وفعالية عاليتين وحين تتعلق هذه الأعمال بالسياسة العامة للدولة تسمى الإدارة العامة⁽²⁾.

المطلب الثاني: نشاط الإدارة العامة

إن الإدارة العامة تعتمد على عدة نشاطات من أجل تحقيق الهدف الذي وجدت من أجله وتتخذ هذه النشاطات عناصر مختلفة تأتي في شكل مراحل مترابطة ببعضها البعض فبواسطة إحترام وتطبيق هذه المراحل نجد أن الإدارة قد وصلت إلى الهدف المرجوا الوصول إليه وهذا ما يعيننا في دراسة الفروع الموالية وهي:

- الفرع الأول: التخطيط
- الفرع الثاني: التنظيم
- الفرع الثالث: القيادة
- الفرع الرابع: التنسيق
- الفرع الخامس: الرقابة
- الفرع السادس: العلاقة العامة

(1)- زكرياء المصري، أسس الإدارة العامة، التنظيم الإداري، دار الكتب القانونية، مصر، 2007 ص 24.
(2)- حسين عثمان محمد عثمان، أصول علم الإدارة العامة، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان 2007ص18.

الفرع الأول: التخطيط

أولاً: تعريف بفكرة التخطيط

التخطيط هو نشاط ذهني يتعلق بواجهة المستقبل إنطلاقاً من الدراسة العالمية الواعية للواقع المعاشي بإيجابياته و سلبياته بغية وضع تصور معين و شامل لهذا المستقبل بالوضوح و التحديد والواقعية بحيث يكون قابلاً للتنفيذ في موضع الإمكانيات المتاحة⁽¹⁾.
- والتخطيط هو وضع برنامج مستقبل، لتحقيق أهداف معينة خلال مدة محددة، عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ⁽²⁾.

ثانياً: مراحل التخطيط

- 1 - **تحديد الهدف:** من المؤكد بأن لكل خطة هدفاً يرغب واضعوها في تحقيقه، فتحديد الهدف يمثل أول مراحل التخطيط، و بالنظر إلى أهمية هذه الخطوة، فإن يتولاها هي السلطة العليا المختصة في المنظمة العامة فإن كان التخطيط على مستوى الدولة مثلاً فإن الجهة المختصة هي السلطة السياسية التي أسند إليها الدستور مسألة عديدة.
- 2 - **تجميع الحقائق:** لا يستطيع المخطط الوصول لأي شيء إن لم تتوفر لديه البيانات الكاملة و الدقيقة المتعلقة بالوسائل و الإمكانيات المادية و العنصر البشري اللازم لتحقيق و تحديد الهدف، فتوافر هذه المعلومات من شأنها المأم واضع الخطة بمختلف القدرات و تحديد الأهداف و تعيين الوسائل و الإمكانيات المتاحة اللازمة لتحقيقها⁽³⁾.
- 3 - **الخطط البديلة:** إن المخطط إذا توافرت لديه حقائق الواقع المعاشي وتجهت لديه عناصر تصور كامل للمستقبل سيتطلع إنطلاقاً من مجموعة الافتراضات المتوفرة لديه أن يضع أكثر من خطة واحدة، يقوم كل منها على جهة من الافتراضات و الوسائل البديلة، مما يمكن للسلطة العليا في المنظمة من الاختيار بين أكثر من خطة و المقارنة و المفاضلة بين الخطط المتنوعة

(1)-محمود شحماط، المدخل إلى العلوم الإدارية، أسس و مبادئ علم الإدارة العامة، دار العلوم لنشر و التوزيع جامعة عناية ص 114.

(2)- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص 299.

(3)- محمود شحماط، مرجع سابق، ص 130

التي تسند كل واحدة منها على افتراضات مختلفة، ومن ثم تقوم السلطة باختيار الخطة الأكثر ملائمة مع ظروف المنظمة كما تقوم بتحديد الوقت اللازم لتنفيذها⁽¹⁾.

4 - مراقبة تنفيذ الخطة:

الهدف من مراقبة تنفيذ الخطة هو من أجل معرفة أوجه الخلل و القصور في تحديد أهدافها أو وسائل تنفيذها و استخلاص الدروس المتعلقة بذلك للإستفادة منها عند وضع الخطة الجديدة وفي هذا الصدد التخطيط هو نشاط يقوم به الإنسان و بالتالي فهو عرضة لمشاكل نتيجة إرتباطه بمؤشرات بيئية مختلفة وإذا كان التخطيط هو وسيلة الهدف منه مواجهة المستقبل بتدابير مدروسة فإن نجاحه يتوقف على عدة عوامل أساسية وهي:

- وضوح الرؤية لهدف الخطة

- الأهداف و الإمكانيات المتوفرة⁽²⁾.

الفرع الثاني: التنظيم

أولاً: تعريف التنظيم

يمكن تعريف التنظيم على أنه توزيع الأعمال المؤدية إلى إنجاز أهداف الإدارة على أقسامها و عمالها مع تحديد علاقات العمل وطرفه و إجراءاته، ويعتبر التنظيم بحق أهم موضوعات الإدارية وحتى أن بعض العلماء يطلقون على الإدارة علم التنظيم.

ثانياً: خطوات التنظيم:

- 1 - تشمل الخطوة الأولى في إستعراض مختلف الأعمال المراد القيام بها تحقيقاً لأهداف الإدارية، وتحليل كل من عناصرها ومعرفة دوره و أهميته في تحقيق الأهداف.
- 2 - ثم تأتي هذه الأعمال على الأقسام الإدارية التي تتولاها والعاملين الذين يقومون بها مع تحديد درجة السلطة و المسؤولية المتعلقة بكل منهم، وبيان مختلف العلاقات التي تربطهم.
- 3 - أما الخطوة الثالثة: فترتكز في تحديد طرق أداء العمل و إجراءاته، وترمي إلى بيان أيسر السبل لتنفيذ أعمال الإدارة و تحقيق أهدافها⁽³⁾.

(1)- رفعت عبد الوهاب، الإدارة العامة، دار المطبوعات الجامعية الإسكندرية سنة 1999 ص132.

(2)- مصطفى أبو زيد، إدارة الأعمال، دار النهضة القاهرة 1975 ص130.

(3)- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق ص 326.

الفرع الثالث: القيادة الإدارية

أولاً: تعريف القيادة:

القيادة الإدارية هي العمود الفقري لإدارة لتوجيه المشروعات و المنظمات خاصة كانت أم عامة، وتبدو خطورة القيادة في منظمات الإدارة العامة بشكل مميز، إذ أن تلك المنظمات العامة تحمل على عاتقها واجب تحقيق التقدم الإقتصادي و الإجتماعي أو بعبارة أخرى واجب تحقيق الرفاهية العامة للمواطنين⁽¹⁾.

ثانياً: واجبات القائد الإداري

القادة الإداريون بالذات هؤلاء الذين تقع مسؤولياتهم على مستوى المنظمة الإدارية كلها، أي هؤلاء يمثلون الإدارة العليا عليهم واجبات و مهام يجب أن يؤديها بنجاح، و قد تتعدد تلك الواجبات من منظمة لأخرى ولكن ثمة واجبات مشتركة يجب على القيادة الإدارية الوفاء بها و هذه الواجبات المشتركة تشمل بصفة عامة في وظائف الإدارة التي تكون ما يسر بالعملية الإدارية و هو التخطيط و التنظيم و التنسيق و تنمية الإتصالات و الرقابة إلى جانب واجب حسن إتخاذ القرارات التي تتفق مع أهداف التنظيم و تساعد في تحقيقها⁽²⁾.

الفرع الرابع: التنسيق

وهو الواجب على الإطلاق لكل قائد إداري، فالتنسيق يتصل في الواقع بجوهر القيادة، و يمكن النظر ذلك للدور القيادي في التنسيق على أنه من أهم أدواره ووظائفه، إذ نسبة كبيرة و عظيمة عن عمل القيادي هو دفع الأفراد الذين يملكون السلطة لإستخدامها في إتخاذ مواقف سليمة، و معنى دفع الأفراد هو تحريك الأفراد عن طريق الترغيب و الإستمالة.

وتنظم وظيفة التنسيق تحقيق ولاء الأفراد لأهداف المنظمة حيث يتقانون في السعي نحو تحقيقها، و تلك مهمة شاقة و تتطلب مهارة كبرى من القائد، ذلك لأن الأفراد لهم قيمهم الشخصية التي تؤثر في سلوكهم ولهم أهدافهم الشخصية المتعارضة، ومهارة القائد في تعديل القيم و تنظيم السلوك التي تعوق تقدم التنظيم. و الأهم من ذلك مهارته في إدماج و صهر الأهداف الشخصية المتعارضة و توجيهها نحو الأهداف الكبرى، و إقناع العاملين أن تحقيق

(1) - سليمان الطماوي، القرار الإداري، دار النهضة، القاهرة، 1977، ص 255.

(2) - عبد الكريم درويش، أصول الإدارة العامة، دار النشر، القاهرة، 1988، ص 274.

الأهداف العامة للمنظمة يجب أن تعطي له الأولوية على الأهداف الشخصية، و الأهم هو إقناع هؤلاء العاملين بأن تلك الأهداف العامة للمنظمة تمثل في ذات الوقت القاسم المشترك لأهدافهم الشخصية فيعمل الجميع على تحقيق الهدف العام وكأنهم يعملون لأهدافهم الخاصة⁽¹⁾.

الفرع الخامس: الرقابة

يمكن تعريف الرقابة من الناحية اللغوية بأنها تقدير الأعمال تمهيدا للتعامل معها بما تستحق وهو عملية بالغة الأهمية بالنسبة لكافة أنواع المنظمات، و يقصد بالرقابة في مجال الإدارة العامة تقدير إنجازات العاملين لبيان مدى تحقيقها لأهدافها و أسباب النجاح أو الفشل المتصلة بها، تمهيدا للتعامل معها بما يصلح من شأنها فالرقابة تتضمن متابعة عملياتها التنفيذ لتبنى مدى تحقيق الأهداف المراد إدراكها في وقتها المحدد وتحديد مسؤولية كل ذي سلطة، و الكشف عن مواطن العيب و الخلل حتى يكن تفاديها و الوصول بالإدارة العامة إلى أكبر كفاءة ممكنة و يشبه البعث نظام الرقابة الإدارية بنظام البوصلة أو الرادار الذي يحدد إتجاه السير، ويشبه آخرون بتقارير ترسل إلى قارب ناريصوب على هدف يبعد عن مدى بحره، لتبين له درجة شدة بحره⁽²⁾.

الفرع السادس: العلاقات العامة

العلاقات العامة هي الصلات الطيبة التي تعمل الإدارة على إقامتها مع كل المتعاملين معها و العاملين فيها حتى يسود بين جميع الأطراف جو من التفاهم و الثقة المتبادلة و يتوقف بقاء و تقدم أي إدارة من الإدارات على تأييد الرأي العام ورضى الجمهور عما تقدمه من أداءات من ناحية، وكذلك على الروح المعنوية ورضى الجمهور عما تقدمه من أداءات من ناحية، وكذلك على الروح المعنوية المرتفعة لعمالها و موظفيها و إقتناعهم بالعمل من ناحية أخرى، لذلك تعمل كل إدارة على تحسين علاقاتها بالعمل من ناحية أخرى و بكلا الفريقين و يمكن أن نسمي الصلات المراد إقامتها مع الجمهور بالعلاقات العامة الخارجية، وذلك بالمقارنة بتلك التي تعمل الإدارة على إرسائها مع العاملين معها و التي يمكن أن نطلق عليها العلاقات العامة الداخلية وتعمل العلاقات العامة في مجال صلة الإدارة بالجمهور على أن يكون المواطن

(1) - محمود شحماط، مرجع سابق، ص 84.

(2) - راغب محمد الطو، مرجع سابق، ص 487.

على علم بما يهيمه معرفته من شؤون الإدارة، كما تسعى إلى تعرف على احتياجاته وتفهم متطلباته و تصفى إلى ما يريد أن يطلبه⁽¹⁾.

المطلب الثالث: عناصر الإدارة العامة

إن الإدارة العامة من خلال ممارستها لنشاطاتها التي تعتمد عليها من أجل ضمان دوامها وسيورتها نجدها تتركز على عنصرين أساسيان وهما:
عمال الإدارة العامة و كذا ماديات الإدارة.

- الفرع الأول: عمال الإدارة العامة

لاشك أن نجاح العنصر الإنساني الذي تقوم عليه الإدارة في أداء دوره يعد من أهم عوامل تقدم الإدارة و حسن إضطلاعها بأعبائها الثقيلة ومهامها المتنوعة فالوقوف على أفضل قواعد الإدارة و إستخدام أحسن المعدات و الأدوات لا يمكن أن يؤدي حقيقة إلى حسن سير الإدارة و إنتظام أعمالها ما لم يكن العاملون فيها على جانب لائق من الكفاءة و الدراية و الإعداد السليم، ولقد تصخر عددموظفي الدولة الحديثة في مختلف البلدان بشكل كبير و أصبح في الكثير منها يعد بالملايين، و حظيت الوظيفة العامة اليوم بإهتمام الجميع من المواطنين و عملاء و المسؤولين، أما المواطنون فيرجع إهتمامهم إلى أن أحد لم يعد يستطيع أن يستقر في حياته اليومية عن خدمات الموظفين أو يتجنب الإحتكاك بهم و أما علماء الإدارة فقد كرسوا قدرا كبيرا من جهودهم و عنايتهم لدراسة هذا الجانب الهام من جوانب الإدارة و أما المسؤولون فقد خصصوا نسبة من العاملين أنفسهم للتفرغ لحل المشاكل المتعلقة بهم⁽²⁾.

الفرع الثاني: ماديات الإدارة

إذا كانت الإدارة تقوم على عاملها الذين يتولون إنجاز أعمالها المختلفة، فإنها لابد أن تستخدم كذلك من الماديات ما يمكنها من النهوض بمهامها، سواء تمثلت هذه الماديات في عقارات أو منقولات و سواء كانت متكررة الاستعمال كالآثاث و الآلات أم مواد استهلاكية كالأوراق و مستلزمات المكاتب وتتفق الدولة مبالغ كبيرة كتقابل للهول على ما تحتاج إليه

(1)- ماجد راغب الحلو، مرجع سابق، ص 455.

(2)- المرجع نفسه، ص 229.

من مواد متنوعة تستعملها في أدواتها لوظائفها و للشك أن حل المشاكل التي يمكن أن تثار فيما يتعلق بالحصول على هذه المواد يساهم مساهمة فعالة في زيادة كفاءة الإدارة بصفة عامة، كما يؤدي على وجه الخصوص إلى توفير مبالغ كبيرة من إنفاقات الإدارة في هذا الشأن، لذلك تجري الأبحاث بصفة مستمرة لمعرفة أفضل الوسائل الممكن إتباعها للحصول على أحسن ما تحتاج إليه الإدارة من ماديات بأقل التكاليف الممكنة (1).

المبحث الثاني: أعمال الإدارة العامة

تتمتع الإدارة بحقوق و امتيازات كثيرة في سبيل القيام بوظائفها و أداء واجباتها ومن أجل تمكينها من مباشرة نشاطها فقد أتاح لها القانون مباشرة كافة التصرفات و الأعمال التي تمكنها من تلك الوظائف.

المطلب الأول: الأعمال المادية للإدارة (2).

الفرع الأول: تعريفها:

هو الأعمال التي تباشرها الإدارة دون أن نقصد من ورائها ترتيب أي أثر قانوني، فهي لا تؤدي إلى خلق مراكز قانونية أو تعديل ما هو قائم أو إلغائها، وقد تأتي في أغلب الأحوال تنفيذ التصرفات القانونية سابقة كهدم منزل أو مد شبكة كهرباء، بل إن هناك من الأعمال المادية التي لا تكون تنفيذ القرارات إدارية و إنما مجرد أفعال ضارة و يترتب عليها قيام عناصر المسؤولية التقصيرية لتعويض الأفراد عما لحقهم من أضرار جراء نشاطها المخالف (3).

ويذهب رأي آخر إلى أن الأعمال المادية هي تلك الأعمال التي لا تكون الغرض منها ترتيب أثر قانوني مثل إنشاء مراكز قانونية أو تعديل تلك المراكز، لأن هذه الآثار تعتبر وليدة الإدارة المباشرة للمشرع وليست وليدة الإدارة الذاتية للإدارة، وعليه فإن الأعمال المادية لا ترتب بذاتها أثرا قانونيا و إلا كانت عملا قانونيا وقد يتحول العمل المادي إلى عمل قانوني إذا ما تبين أن الإدارة قد قصدت من وراء العمل المادي تحقيق آثار قانونية معينة وهو ما يتحقق كثيرا بالنسبة للتعليمات و المنشورات المصلحية و بصفة العامة الإجراءات الداخلية (4).

(1)- ماجد راغب الطلو، مرجع سابق، ص 358.

(2)- حسين عيد العال، الرقابة الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، دار الفكر الجامعي الإسكندرية مصر 2004 ص 66.

(3)- حسين عيد العال، المرجع نفسه، ص 66.

(4)- سامي جمال الدين، الرقابة الإدارية، دار النهضة المصرية، ص 133.

الفرع الثاني: أنواع الأعمال المادية

أولاً: رخصة الصدم: لم ترد تعاريف تشريعية لرخصة الصدم، و إنما تكتفي أغلب التشريعات بذكر نطاق رخصة الصدم، و إجراءات منحها، ولم نجد على مستوى الفقه من خص هذه الرخصة بالتعريف فإن يمكن أن نعرف رخصة الصدم: بأنها القرار الإداري الصادر عن الجهة المختصة، و التي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً و جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنفه أو في طريق التصنيف.

ومن خلال هذا التعريف تبدو لنا خصائص هذه الرخصة:

- أن تصدر رخصة الصدم في شكل قرار إداري من جهة مختصة.
- أن يكون مضمون القرار إزالة كل أو جزء من بناية⁽¹⁾.

ثانياً: نطاق تطبيق رخصة الصدم:

تطبيقاً لنص المادة 60 من القانون رقم 90-29 نصت المادة 61 من المرسوم التنفيذي 91-176 على أنه لا يمكن القيام بأي عملية صدم جزئية أو كلية لبنانية دون الحصول المسبق على رخصة الصدم و ذلك عندما تكون هذه البناية واقعة في مكان مصنف أو في طريق التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية طبقاً للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها أو عندما تكون البناية الآيلة للهدم سندا لبنانيات مجاورة⁽²⁾.

ثانياً: الاعتداء المادي

إن الاعتداء المادي عبارة عن نظرية لعب الفقه و الاجتهاد القضائي دوراً بارزاً في بلورة معالمها إذ أن جل التشريعات تفادت تعريفه تاركة ذلك للفقه و الاجتهاد القضائي، وذلك بالرجوع إلى الفقيه الفرنسي نجد "دولوياردير" يرى أنه: "يتحقق الاعتداء عندما ترتكب الإدارة في حالة قيامها بنشاط مادي تنفيذي عمل غير مشروع مادي بالملكية الخاصة أو بالحريات العامة أو بحقوق الأفراد و الجماعات، صادر في غير حالة الضرورة أو الظروف الاستثنائية بحيث يصعب ربطه بسلطة الإدارة، وبالتالي تصبح الإدارة مجردة من صفاتها فتفقد بذلك

(1) - عزري الزين، إجراءات إصدار قرارات البناء و الهدم في التشريع الجزائري، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، ص22.

(2) - المادة 60 من القانون 90-29 مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير.

كل الامتيازات المعترف لها بها كسلطة عامة فتتزل بذلك منزلة الأفراد العاديين ومن تطبيقات الاعتداءات المادية المتعلقة بالملكية العقارية:

- إستلاء الإدارة على أراضي الغير بدون إتباع أي إجراء قانوني
- مدر قنوات المياه في الأراضي الغير دون مباشرة الإجراءات القانونية
- وضع أعمدة كهربائية في ملك الغير دون سلوك المسطرة اللازمة⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الأعمال "الإدارية"

تعد القرارات الإدارية و العقود الإدارية وسيلة هامة لتحقيق الوظيفة الإدارية فإن أعمال الإدارة العامة ونشاطها، تسعى إلى إحداث أثر قانوني معين، وإنما عملها القانوني هذا يتخذ صورتين اثنتين الأولى تكون شكل قرارات إدارية وفيه تستأثر الإدارة بإرادتها دون إشراك للإرادة الغير و الثانية تكون في شكل عقود إدارية، وهنا يتخذ هذا العمل باشتراك بين إرادة الإدارة و إدارة غيرها.

الفرع الأول: القرارات الإدارية

أولاً: تعريف القرار الإداري:

إن المشرع الجزائري يتعرف للقرار الإداري بالتعريف، فاسحا المجال للفقهاء والقضاء الإداريين للقيام بذلك، وعلى الرغم من اختلاف الفقهاء والقضاء في وضع تعريف موحد للقرار الإداري، والانتقادات من حين لآخر إلا أننا نرجح الأخذ بالتعريف التالي الذي استقر عليه الفقهاء والقضاء:

" إعلان الإدارة عن إرادتها الملزمة، بمالها من سلطة بمقتضى القوانين و اللوائح بقصد إنشاء أو تعديل أحد المراكز القانونية ممكنا وجائزا قانونا، وكان الهدف منه تحقيق المصلحة العامة"⁽²⁾.

(1) - سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري، فضاء التعويض وطرق الطرق في الأحكام دراسته مقارنة، القاهرة دار الفكر العربي، 2003، ص 78.

(2) - أنيس جعفر، القرارات الإدارية، دار النهضة، العربية، مصر، 2004، ص 09.

ويعرف القرار الإداري بأنه: عمل قانوني من جانب واحد يصدر بإدارة إحدى السلطات الإدارية في الدولة ويحدث آثار قانونية بإنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم. ويعرفه الدكتور راغب ماجد الحلو بأنه: "إفصاح عن إدارة منفردة يصدر من سلطة إدارية، ويرتب آثار قانونية"⁽¹⁾.

ثانياً: أركان القرار الإداري:

1- الاختصاص: هو الصفة القانونية لرجل الإدارة أو الهيئة الإدارية في اتخاذ ما على نحو يعتمد به قانوناً.

وهو القدرة أو المكنة القانونية تحول لشخص طبيعي أو شخص اعتباري إصدار و ممارسة أعمال قانونية محددة باسم و لحساب شخص من أشخاص القانون العام و الاختصاص بهذا المعنى يشبه رجل الفقه بفكرة الأهلية في القانون الخاص ويتحدد مصدر الاختصاص في الدستور القانون، اللوائح العامة، القضاء الإداري أو الصرف الإداري⁽²⁾.

ويعني الاختصاص أيضاً السلطة أو الصلاحية القانونية التي تخول صاحبها إصدار القرار ويعتبر ركن الاختصاص أهم أركان القرار الإداري، ويستمد مصدر القرار اختصاصه بذلك من القانون أو التنظيم، فأساس هذا الركن هو التشريع وحده، لذلك يعتبر من النظام العام حيث لا يمكن لأي سلطة إدارية الاتفاق على التنازل عنه أو مخالفته أو تعديله، كما أن هذا الركن يجعل من القرار باطلاً ومنعدماً، ويطعن فيه بالإلغاء وللجهة القضائية المختصة إثارة الدفع بشأنه من تلقاء نفسها، وللطاعن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى.

-وللاختصاص ثلاث أنواع هي: اختصاص نوعي و اختصاص موضوعي و اختصاص إقليمي⁽³⁾.

(1) - محمد أنور حمادة، القرارات الإدارية و رقابة القضاء، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2004، ص 11.

(2) - نواف كنعان، القانون الإداري، الجزء الثاني، دار الثقافة و التوزيع، 2009، ص 251.

(3) - عزري الزين، الأعمال الإدارية و منازعاتها، مطبوعات مخبر الإجتهد القضائي و أثره على حركة التشريع، 2010، ص 16.

2- الشكل و الإجراءات:

وهو مجموعة الشكليات و الإجراءات التي تكون غالبا أو الإطار الخارجي الذي يظهر و يبرز إرادة السلطة الإدارية في اتخاذ القرار الإداري في مظهر خارجي معلوم حتى ينتج آثاره القانونية و يحتج به إزاء المخاطبين به، ذلك أن القرار الإداري باعتباره عملا قانونيا إراديا يتطلب الإعلان عنه في مظهر خارجي يكشف و يبين و يظهر مضمون هذه الإرادة الداخلية للسلطة الإدارية بواسطة ركن الشكل و الإجراءات و يتضمن القرار الإداري إذا ما صدر بصورة محددة مكتوب بعض البيانات و المعلومات التي تشكل في مجملها صور لأشكال القرارات الإدارية هي: مكان و تاريخ صدور القرار و ذكر الأسانيد التي يقوم عليها القرار، و تسبب القرار، و التوقيع عليه من جهة المختصة بإصداره أما إذا صدر بصورة غير مكتوبة فإنه يتخذ أشكالا أخرى وهي: الشكل الشفوي للقرار، و الشكل الذي يتخذ صورة الإشارة و الشكل الضمني للقرار سواء بالرفض أو القبول.⁽¹⁾

وكما أن الفقه و القضاء الإداريين يبرزان بين الأشكال و الإجراءات الجوهرية و تلك الثانوية:

الأشكال الجوهرية: مثل وجوب تسبب القرار الإداري و وجوب استشارة جهة معينة قبل اتخاذ القرار، و الأشكال الثانوية: و تلك التي لم يلزم القانون احترامها فلا يترتب على إغفالها بطلان القرار الإداري.⁽²⁾

3- ركن المحل:

ويقصد به موضوع القرار أو الأثر الذي ينجم عن القرار مباشرة، سواء بإنشاء مركز قانوني جديد، أو إلغائه و من الشروط التي يجب أتتوافر في المحل أن يكون جائزا و ممكن قانونا و إلا كان باطلا لمخالفته القانون و هذا الأخيرة، إما أن تكون مخالفة مباشرة للقانون في الحالات التي تخرق فيها الإدارة حكماتها عليه القانون صراحة أو امتنعت عن إصدار قرار يوجب عليها القانون إصداره كما يمكن أن تكون مخالفة القانون عند تفسير الإدارة لنص قانوني تفسيريا خاطئا، أي أنها أصدرت قرارا إداريا انطلاقا من نص القانون لكن على غير إرادة المشرع في هذا النص، ثم يمكن أن يكون الخطأ يتعلق بعدم تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع تطبيقا سليما.⁽³⁾

(1) - عمار عوابدي، نظرية الإدارية بين علم الإدارة و القانون الإداري، جامعة الجزائر، طبعة 5، 2009، ص 73.

(2) - عزري الزين، مرجع سابق، ص 19-20.

(3) - أنس جعفر، مرجع سابق، ص 59.

وركن المحل في القرارات الإدارية هو الأمر القانوني المباشر والحال المترتب عن طريق إنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني قائماً و موجوداً، منحل قرار التعيين في وظيفة ما، هو الأثر القانوني المباشر الحال المتولد عن هذا القرار في إسناد شخص معين إلى مركز وظيفي شاغر، و أصفاء علاقة وصفت الموظف العام على هذا الشخص و يشترط في ركن المحل في القرارات الإدارية إن يكون مشروعاً أي غير مخالف للقانون في معناه الواسع بصورة واضحة و مباشرة، وغير مخالف للقانون في صورتي الخطأ في تفسير القانون و الخطأ في تطبيق القانون من طرف السلطة الإدارية المختصة بإصدار القرارات الإدارية⁽¹⁾.

4- ركن السبب:

يمكن تعريف السبب قانوناً بأنه مجموعة العناصر الواقعية و القانونية التي تسمح للإدارة بالتصرف و اتخاذ القرار الإداري، فالسبب في توقيع الجزاء التأديبي هو تصرفات الموظف العام التي تقدمت الأخطاء التأديبية و السبب في فض مظاهرة و تريقها هو الإخلال أو التهديد بالإخلال يلحق بالنظام العام من جراء هذه المظاهرة وتختلف أسباب القرارات الإدارية حيث ما تتمتع به الجهة المختصة من سلطة لإصدار القرار، و إما إذا كانت هذه السلطة مقيدة أم تقديرية⁽²⁾.

5- ركن الغاية:

غاية القرار الإداري هي مقصده النهائي و الهدف من إصداره فهي النتيجة النهائية التي يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها و ترجع أهمية ركن الغاية في القرار الإداري إلى أنه يشكل مع ركن السبب أكبر ضمان و موازنة لسلطات الإدارة الخطيرة، وعلى الرغم من ذلك فإنه لا يجوز الخلط بينهما، فإذا كان السبب يمثل الجانب المادي في القرار الإداري فإن الغاية تمثل الجانب الشخصي فيه ذلك لأن رجل الإدارة عند ما يواجه حاجة واقعية معينة، ويرى بأنه قد سمحت له الفرصة لتدخل و استعمال سلطاته فإنه يفكر ويقدر على ضوء ما لديه من اختبارات النتائج التي يمكن أن تنجم عن تدخله، فإذا ما وضح له الفرض الذي يجب تحقيقه، فإنه يتدخل ويتخذ قراره⁽³⁾.

(1) - عمار عوابدي، مرجع سابق، ص 125.

(2) - سامي جمال الدين، مرجع سابق، ص 243.

(3) - عبد العزيز عبد المنعم خليفة، القرارات الإدارية في الفقه و القضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية،

2007، ص 162.

الفرع الثاني: أنواع القرارات الإدارية

إن القرارات الإدارية ليست كلها من نوع واحد بل تختلف في موضعها ومظهرها وهو ما دعا الفقه إلى تسميتها إلى مختلف من القرارات وهي:

1- **القرارات الصادرة من السلطة المركزية:** وهي الصادرة من السلطة التنفيذية مثل قرار رئيس الجمهورية وقرار مجلس الوزراء وكذلك القرار الذي يصدر من ممثلي السلطة التنفيذية كالمحافظين.

2- **القرارات الصادرة من السلطة اللامركزية:**

يعد قرار إداريا القرارات الصادرة من الهيئات اللامركزية المحلية أو مصلحة مثل القرارات الصادرة من المجالس المحلية للولايات⁽¹⁾.

3- **القرارات البسيطة و المركزية.**

4- **القرارات الخاضعة لرقابة القضاء و القرارات الغير خاضعة له.**

5- **القرارات الفردية و القرارات التنظيمية.**

6- **القرارات المنشئة و القرارات الكاشفة.**

7- **القرارات الصريحة و القرارات الضمنية⁽²⁾.**

الفرع الثالث: العقود الإدارية

أولا: تعريف العقد الإداري

من المستقر عليه فقها و قضاء أن العقد الإداري هو اتفاق يكون أحد أطرافه شخصا معنويا عاما بقصد إدارة أو تسيير أحد المرافق العامة، و تظهر فيه نسبة الأخذ بأسلوب القانون العام، و ذلك من خلال تضمين العقد شروط استثنائية غير مألوفة في تعاملات الأفراد⁽³⁾. وفي ذلك عرفته المحكمة العليا الإدارية في مصر.

(1)- شريف حلمي خاطر القرار الإداري، دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007 ، ص 38-40.

(2)- عزري الزين، مرجع سابق، ص 14-15.

(3)- المرجع نفسه، ص 32.

العقد الإداري بأنه: " العقد الذي يرمه الشخص معنوي من أشخاص القانون العام بقصد إدارة مرفق عام و بمناسبة تسييره، و أن تظهر نيته في الأخذ بأسلوب القانون العام، وذلك بتضمين العقد شرط أو شروطه غير مألوفة في عقود القانون الخاص⁽¹⁾.

ومن خلال هذا التعريف يتضح أن للعقد الإداري ثلاث عناصر:

- أن يكون أحد طرفي العقد شخصا معنويا عاما.

- أن يتصل هذا العقد بمرفق عام.

- أن تختار الإدارة وسائل القانون العام⁽²⁾.

ثانيا: أركان العقود الإدارية:

1 - **الرضا:** وهو تلاقي أو توافق الإيجاب و القبول من الإدارة و المتعاقد معها فهذا هو جوهر الرابطة التعاقدية ومن المفترض في هذا الشأن أهلية رجال الإدارة إلا أن القضاء الإداري طبق في هذا الشأن القواعد المعمول بها في القانون المدني الخاص بعيوب الإدارة الغلط، التدليس، الإكراه و الغبن.

2 - **المحل:** القضاء الإداري يطبق ذات القواعد القانون المدني في هذا الشأن فيما عدا ما تستلزمه طبيعة العقود الإدارية بخصوص المحل مثل: المشرع يحرم التعاقد في بعض الأجور صراحة وهناك بعض الأمور و المسائل لا يجوز أن تكون محل تعاقد بين الإدارة و الفرد مثل التفاوض حول ساعات العمل ومحل العمل.

3 - **السبب:**

و قليلة جدا المسائل في هذا الشأن لأنه من النادر أن تتعاقد الإدارة لسبب غير مشروع⁽³⁾.

(1)- عبد العزيز عبد المنعم خليفة " التحكم في المنازعات العقود الإدارية الداخلية الدولية، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، الطبعة الأولى، 2006 ، ص 48.

(2)- مازن ليلو راضي، العقود الإدارية في القانون الليبي و المقارن، الإسكندرية، ص 20.

(3)- عزري الزين، مرجع سابق، ص35.

ثالثاً: أنواع العقود الإدارية:

- 1 - الصفقات العمومية: تعرف المادة 03 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24 يوليو 2002 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية بأنها: "الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال و اقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة.
 - 2 - عقد امتياز المرافق العامة : وهو عقد تمنح بموجبه الإدارة العمومية لشخص طبيعي أو معنوي حق تسيير مرفق عام لمدة محددة تحت رقابتها في مقابل مبلغ يتمثل فيه الشخص الذي يدفعه المنتفعون في خدمات هذا المرفق و يتم تحديد هذا الثمن في عقد الامتياز.
 - 3- العقود المتعلقة بالعقارات التابعة لأملاك الدولة الوطنية وتتعلق هذه العقود ببيع أو تأجير العقارات المبنية فيها و الغير مبنية و سواء كان هذا الأخير معد للبناء أو الاستغلال الفلاحي⁽¹⁾.
 - 4- عقد التوريد:
- ويعرف عقد التوريد على أنه اتفاق بين الأشخاص المعنوية العامة و أحد الأفراد أو الشركات يلتزم بمقتضاه الطرف الثاني بتوريد منقولات معينة للطرف الأول تكون لازمة له مقابل مبلغ مالي محدد.⁽²⁾

(1) - عزري الزين، مرجع سابق، ص 35-36.

(2) - أحمد سلامة، العقود الإدارية وعقد البوت دار النهضة العربية، القاهرة، 2003 ، ص1.